



А.Н. Пугачев

Становление конституционной юстиции в Республике Беларусь: к истории вопроса

Закономерным итогом исторического развития государства, провозгласившего демократические ценности, явилось учреждение в Республике Беларусь Конституционного Суда. Так, Конституция Республики Беларусь в Редакции 1994 г. ст. 125 определяла, что контроль за конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь. Смысл статьи сохранен после ее корректировки и в Конституции Редакции 1996 г., что позволяет отнести Беларусь к группе таких государств, как Италия, Австрия, ФРГ, Российская Федерация, имеющих схожую организацию судебного конституционного контроля.

Становлению Конституционного Суда Республики Беларусь предшествовал период, связанный с существованием Советского государства, в котором Беларусь находилась на правах субъекта федерации. Данный этап характеризуется своеобразным подходом к решению проблем конституционной законности.

До 1918 г. вопрос о конституционном контроле в Советской России не ставился, поскольку до этого года не было акта, называвшегося Конституцией и имевшего соответствующее политическое и юридическое значение. Образование СССР обострило интерес к проблеме, т.к. потребовалось преодолевать «разнобой и пестроту» в законодательстве союзных республик. Конституция СССР стала для этого юридической базой, и ориентация на ее предписания создавала условия для придания единообразия Союзному законодательству. Конституция СССР 1924 г. признала идею конституционного контроля (ст. 43 Конституции). Органом, на который была возложена данная функция, стал образованный в 1924 г. Верховный Суд СССР.

Напомним, что еще в договоре об образовании СССР предусматривалось, что в целях утверждения революционной законности на территории страны при ЦИК СССР учреждается Верховный Суд СССР. Статьи, составляющие седьмую Главу Конституции, введенной в действие 6 июля 1923 г. второй сессией ЦИК СССР, а затем окончательно утвержденной Вторым съездом Советов СССР 31 января 1924 г., определяли задачи, функции, состав и некоторые другие вопросы, касающиеся организации и деятельности Верховного Суда СССР. Более подробно деятельность высшего судебного органа страны регламентировалась в Положении о Верховном Суде СССР, утвержденном ЦИК СССР 23 ноября 1923 г. Указанным положением на Верховный Суд СССР возлагалось осуществление трех основных функций: общего надзора за законностью, судебного надзора и суда первой инстанции.

Функция общего надзора, или, как она иногда называлась, *конституционная функция*, заключалась, в том числе, и в даче заключений по требованию Президиума ЦИК СССР о законности, с точки зрения Конституции СССР, тех или иных постановлений ЦИК и СНК союзных республик и СНК СССР, а также во внесении представлений в Президиум ЦИК СССР о приостановлении и

отмене постановлений центральных органов по мотивам их несогласованности с Конституцией.

Как отмечают исследователи деятельности Верховного Суда СССР, выступая с докладом «О Союзной Конституции» на XI Всероссийском съезде Советов, нарком юстиции РСФСР Д.И. Курский отметил, что конституционная функция явится, вероятно, главной функцией Верховного Суда [1].

Именно ст. 43 Конституции среди различных полномочий предусматривала конституционный контроль (надзор), который ставился в жесткие рамки, поскольку заключение о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции могло даваться лишь по требованию ЦИК СССР – высшего представительного органа. Впоследствии Положение «О Верховном Суде СССР» и Наказ «Верховному Суду СССР» расширили возможности осуществления конституционного контроля. Это выразилось в том, что Верховный Суд СССР мог по собственной инициативе приостанавливать и отменять постановления и распоряжения всех союзных органов, кроме ЦИК СССР и Президиума ЦИК. Рассмотренное по существу дело заканчивалось вынесением заключения или внесением представления, а затем передавалось в Президиум ЦИКа СССР. Но решения Верховного Суда носили консультативный характер, что позволило охарактеризовать ученому В.К. Дябло роль данного органа в конституционно-контрольной деятельности как вспомогательную [2]. В конце 1920-х годов активность Верховного Суда СССР в области осуществления конституционного правосудия значительно снизилась, он был практически отстранен от такого рода функций, и уже в Конституции СССР 1936 г. не упоминался судебный конституционный контроль.

Тот факт, что институту конституционного контроля стало придаваться все меньшее значение, объясняется рядом причин объективного и субъективного характера. Как полагает Ю.Л. Шульженко, «к немногочисленным причинам объективного характера относятся возросшая правовая культура, рост правосознания. Господствующим на практике стало положение, в соответствии с которым контроль за конституционностью нормативных актов стал осуществляться не после принятия актов, а уже в ходе их подготовки и обсуждения» [3]. Но все же основными следует видеть причины субъективного характера, и это связано, прежде всего, со сложившимся в СССР к началу 1930-х годов культом личности И.В. Сталина. Поэтому естественно, что институт конституционного контроля не мог быть эффективным в условиях, когда серьезно нарушалась законность, наблюдались значительные отступления от демократии, принижалась роль народного представительства. Ясно, что установленная система конституционного контроля и надзора и складывающаяся административно-командная система в стране были несовместимы.

Конституциями СССР 1936, 1977 гг. проверка конституционности закреплялась за Президиумом Верховного Совета СССР. Начиная с 1930-х годов, широкое распространение получила установка, что конституционный контроль – не дело суда, его должны осуществлять только те, кто принимает законы.

Среди 18-ти основных полномочий, закрепленных за Президиумом Верховного Совета СССР Конституцией 1977 г., конституционно-контрольная деятельность отражена в ч.ч. 4, 7. В частности, согласно ч. 4 Президиум Верховного Совета СССР «осуществляет контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивает соответствие конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР», а в п. 7 предусматривалась возможность Президиуму отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае несоответствия их закону.

К середине 1989 г. принимаются конкретные шаги по возрождению конституционного контроля, что выразилось в принятии 23 декабря 1989 г. Закона «О Конституционном надзоре в СССР», предусматривающем образование Комитета конституционного надзора СССР. Он функционировал с середины 1990 г. по декабрь 1991 г. Комитет конституционного надзора следует рассматривать как специализированный квазисудебный орган, осуществлявший проверки конституционности нормативных актов в бывшем СССР. После учреждения поста Президента СССР некоторые конституционно-контрольные функции были переданы Президенту. Комитет конституционного надзора прекратил свою деятельность в связи с распадом СССР и заключением Соглашения о создании СНГ в 1991 г. Отметим главное – Комитет конституционного надзора не наделялся отлагательно-императивными полномочиями в отношении рассматриваемых актов, он лишь вправе был приостановить действие нормативного акта, признанного им неконституционным.

Обретение Республикой Беларусь независимости в 1991 г. стимулировало соответствующие усилия по созданию в молодом государстве специализированного органа, осуществляющего контроль за конституционностью нормативных актов. Однако разработчики белорусской Конституции предложили создать не комитет (наподобие того, который существовал на союзном уровне), а Конституционный Суд. Таким образом, Беларусь пришла к той системе организации судебного конституционного контроля, которая соответствует «австрийской» модели конституционного правосудия и опыту большинства европейских государств.

Это был вполне оправданный и мотивированный шаг. Дело в том, что Беларусь относится к числу тех стран, где законодательная норма является для судьи высшим формальным выражением права, а правотворческая функция судебных органов вообще не признавалась, в отличие от стран общего (англосаксонского) права. Поэтому рассчитывать на обычные суды в качестве органов конституционного контроля, конечно же, не приходилось. Наивно было предполагать, что суды станут открыто отказываться от применения закона.

В таких странах, по мнению К.В. Арановского, «общество, политики, органы законодательной и административной власти морально не готовы вручить обычному судье судьбу закона. И судьи не предлагают обществу такого рода услуг» [4]. Здесь уместно вспомнить опыт тех европейских государств (с романо-германской правовой традицией), которые не пошли по пути создания специализированной конституционной юстиции, вследствие чего конституционная контрольно-надзорная деятельность там становится незаметной или вообще отсутствует. Например, суды Дании, Норвегии теоретически правомочны контролировать конституционность действий законодателя, но фактически не занимаются этим важнейшим видом деятельности.

Справедливости ради заметим, что некоторые подвижки на законодательном уровне были предприняты 27 октября 1989 г. в связи с принятием Верховным Советом БССР Закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР», согласно которому предусматривалось образование в БССР Комитета конституционного надзора. Но эта норма, как и многие другие прогрессивные новеллы, оказалась невостребованной. Комитет конституционного контроля в нашей республике так и не был создан.

Интересно отметить, что в Российской Федерации, испытавшей схожие с Беларусью проблемы государственно-правового строительства, судьба конституционного контроля в его «привязке» на австрийскую модель решалась не столь однозначно. Несмотря на то, что большинство проектов предусматривало существование института специализированного судебного конституционного контроля, многие авторитетные юристы в периодической печати и

научной литературе высказывались по поводу того, чтобы функции конституционного контроля передать Верховному Суду, т.е. воспринять американский вариант (В.В. Ершов, С.С. Алексеев, А.Л. Собчак). Но российский законодатель избрал без особых колебаний традиционный для большинства континентальных европейских государств вариант, согласно которому с целью охраны Основного Закона создаются специальные контрольно-надзорные органы (Конституционный Суд, Конституционный Совет, Конституционный Трибунал).

Закон о Конституционном Суде Республики Беларусь был принят Верховным Советом 30 марта 1994 г. и стал первым (!) конституционным законом после вступления в юридическую силу самой Конституции. Предыдущая белорусская Конституция 1978 г. не предусматривала аналога такого органа. 19 мая 1993 г. на 12-й сессии Верховного Совета впервые на постатейное голосование был предложен проект Конституции, где появился раздел «Государственный контроль и надзор», объединивший такие главы, как «Конституционный Суд», «Прокуратура», «Контрольная палата».

Поскольку Конституция 1994 г. возвела в ранг конституционного принципа идею разделения властей, это позволило говорить о Конституционном Суде как о самостоятельном элементе государственной власти, осуществляющем конституционный контроль в судебной форме.

Помимо исторических предпосылок утверждения концепции конституционной юстиции в Республике Беларусь, следует рассмотреть и теоретическую сторону проблемы, привести основные аргументы «за» и «против» судебного конституционного контроля.

Основные аргументы «против» можно свести к моментам, неоднозначно раскрывающим значение судебного конституционного контроля, его роль с позиций функционирования государства и права в той или иной системе.

Так, Л.А. Шалланд не соглашался с предоставлением права Конституционному Суду отмены противоконституционного закона, «так как иначе суд оказался бы стоящим над законодателем». Как «недемократическое, элитарное и нарушающее принцип разделения властей учреждение» критиковал конституционный контроль американец Томас Джефферсон. Позиция сторонников «судебной сдержанности» сводится к тому, что использование права конституционного контроля должно быть очень ограничено, т.к. если суды будут действовать слишком агрессивно, другие ветви власти примут ответные меры и попытаются ограничить судебную власть. Ряд теоретиков права настаивает на том, что, проверяя конституционность закона, судьи совершают, прежде всего, политический, а не правовой акт, оценивая по существу волю народа, которая выражена через его представителей. Как замечает З. Черниловский, наступает «правление судей» как разновидность деспотизма».

Не признает специализированный орган конституционного контроля особым видом власти – контрольной – известный российский ученый В.А. Кряжков, который считает, что «если под каждый нетипичный государственный орган подводить свой вид власти, то, в конечном счете, это может привести к утрате значения конституционного принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [5]. Не отрицая в принципе идею судебного конституционного контроля, В.А. Кряжков все же предлагает вписывать Конституционный Суд в имеющиеся (классические) ветви власти с приданием ему соответствующих параметров. Заметим, что и белорусские ученые с момента основания Конституционного Суда также не пришли к единогласию в том, представляет ли судебный конституционный контроль самостоятельный вид власти либо является разновидностью судебной власти. Но эти проблемы, неизбежно сопровождающие любое государственно-правовое нововведение, не «затемняют» четко вырисовывающуюся тенденцию – в современ-

ных странах, стремящихся развиваться по модели правового государства, все реже находятся авторитетные ученые, оспаривающие значение конституционных судов в жизни общества и государства.

Поэтому аргументов за судебный конституционный контроль много больше, и среди них укажем следующие.

Прежде всего, отметим постулаты Г. Кельзена, внесшего наибольший вклад в развитие европейской концепции конституционного контроля, автора первого в мире закона о конституционном суде. Он утверждал, что в ни коем случае нельзя доверять аннулирование неправомερных актов тому самому органу, который их принял, и по многим причинам нельзя рассчитывать на сам парламент в деле самообеспечения его приверженности нормам и принципам Конституции. По его предложению аннулирование неконституционных актов было поручено органу, отличному от парламента, не зависимому от него и любой другой государственной власти: «Таким органом может быть либо Конституционный Суд, либо Трибунал, либо квазисудебный орган, составленный из наиболее компетентных и известных в стране юристов» [6]. Г. Кельзен возражал против того, что существование конституционного правосудия несовместимо с суверенитетом парламента, т.к. «не может быть речи о суверенитете какого-либо отдельного государственного органа, поскольку суверенитет принадлежит государственному строю в его совокупности» [6].

Так как же получается, что небольшая группа назначенных лиц может противостоять воле подавляющего большинства народных избранников? Для того чтобы ответить на этот вопрос, указывает Ж. Робер [7], достаточно лишь указать на противоречие между национальным суверенитетом и правами человека, которое, по-видимому, существует в любом современном демократическом обществе. Именно конституционный контроль является институциональной формой разрешения этого противоречия. Уже самим своим существованием в системе государственной власти конституционный суд тормозит, сдерживает, ограничивает свободу волеизъявления выборных представителей.

Отсутствие подлинного судебного контроля за конституционностью законов считает нетерпимым швейцарский ученый К. Руйе. Учитывая особый тип территориального устройства своего государства, ученый, тем не менее, верно отмечает тенденцию все большей централизации законодательства. И «законодательную федеральную деятельность, а не кантональную, следует рассматривать как наиболее серьезную потенциальную опасность для защиты конституционных прав гражданина» [8]. Белорусский автор В.А. Фадеев не согласен с точкой зрения, что «отсутствие конституционного суда допустимо только потому, что практика ряда государств не предусматривает подобных органов», и в этой связи указывает, что «оппоненты не учитывают специфики правовой системы государств семьи общего права (роль прецедента, неcodифицированное законодательство)» [9].

Российский ученый Л.И. Спиридонов потребность в конституционном контроле видит через деятельность, которая обеспечивает внутреннюю непротиворечивость правовой нормативной системы. Ученый приходит к выводу, что формирование объективно необходимой общественной функции завершается появлением специального органа или наделением новой функцией уже имеющегося органа за счет расширения его полномочий и обязанностей.

Следует сказать, что для обоснования конституционного контроля использовались различные правовые теории. В частности, российский ученый В.В. Маклаков в свое время пришел к выводу, что таких основных теорий было три: *органическая, институциональная и естественно-правовая*, с чем вполне можно согласиться. Действительно, органическая теория исходила из того, что поскольку конституция – акт учредительной власти, то акты органов,

предусмотренных конституцией и обладающих властью, нижестоящей по отношению к учредительной, не должны противоречить акту учредительной власти. Институциональная теория исходит из того, что конституция устанавливает «правила игры» для органов власти, ни один из которых не должен посягать на полномочия другого, а для федеративных государств особенно важно соблюдение сфер компетенции центра и субъектов федерации. Естественно-правовая теория считает, что конституция устанавливает правила для управляющих и управляемых, прежде всего гарантии прав человека и гражданина, а конституционный контроль призван следить за их соблюдением.

Можно сделать вывод о том, что в институте конституционного контроля все эти теории нашли свое сущностное воплощение, они органично питают и дополняют друг друга. Судебный конституционный контроль – ярчайшее проявление конституционно-правовой культуры, которое напрямую связано с конституцией как основным, высшим законом государства, и поэтому заслуживает в изучении особого внимания, т.к. позволяет глубже понять роль и значение конституции и идей конституционализма в жизни современного общества.

Современная белорусская наука положительно оценивает появление в государственно-правовой жизни Конституционного Суда, однако среди ученых нет единогласия в вопросах организации и функционирования Конституционного Суда, его места и роли в современных реалиях и перспективах развития.

На наш взгляд, помимо функций правовой цензуры, орган конституционного контроля обязан сбалансировать и политические отношения между ветвями власти, решая тем самым главную проблему правовой связанности государства обязательной силой права в отношении к субъекту государственной власти.

Давая принципиальную оценку развития конституционной юстиции в Европе, член Европейской комиссии «Через право к демократии» Ж. Робер небезосновательно отметил, что если «девятнадцатый век был веком парламентов, то двадцатый – в смысле государственных институтов, конечно, – веком конституционной юстиции. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно вспомнить, что в послевоенный период создание конституционного суда стало почти непременным атрибутом конституции любого современного государства, считающего себя демократическим» [7, с. 67].

Учреждение конституционной юстиции, без сомнения, является одной из наиболее важных характеристик процесса демократизации в странах Центральной и Восточной Европы, лишь недавно локончивших с десятилетиями тоталитарного правления. Не случайно конституционные суды призваны играть решающую роль в реформах и стабилизации новой политической и правовой общественной структуры, нацеленной на соблюдение правовых ценностей. Однако правовая охрана Основного Закона отличается чрезвычайным многообразием своих форм и методов, а степень активности контрольно-надзорной деятельности в каждом из государств зависит от ряда обстоятельств, среди которых необходимо назвать следующие: структура конституции, организация высшей государственной власти, режим правления и исторически сложившаяся роль судебных органов. Все эти факторы должны быть учтены при изучении института судебного конституционного контроля.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Шейнин, Х.* Из истории Верховного Суда СССР / *Х. Шейнин* // Бюллетень Верховного Суда СССР. – 1964. – № 2. – С. 23.
2. *Дябло, В.К.* Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР / *В.К. Дябло*. – М: РАНИОН, 1928. – С. 94.
3. *Шульженко, Ю.Л.* Конституционный контроль в России / *Ю.Л. Шульженко*. – М.: Институт государства и права, 1995. – С. 65.
4. *Арановский, К.В.* Государственное право зарубежных стран: учебное пособие / *К.В. Арановский*. – М.: ИНФРА – М; ИД «ФОРУМ», 2000. – С. 149.

5. **Кряжков, В.А.** Критика: Л.Ю. Шульженко. Конституционный контроль в России / **В.А. Кряжков** // Государство и право. – 1995. – № 10. – С. 158.
6. **Боботов, С.В.** Конституционная юстиция (сравнительный анализ) / **С.В. Боботов.** – М.: ИЧП «ЕАВ», 1994. – С. 58.
7. **Робер, Ж.** Развитие конституционной юстиции в Европе / **Ж. Робер** // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 1999. – № 2. – С. 68.
8. **Руйе, К.** Швейцарский федеральный суд и надзор за конституционностью законов / **К. Руйе** // Государство и право. – 1995. – № 12. – С. 93.
9. **Фадеев, В.А.** Конституционный Суд: быть или не быть? / **В.А. Фадеев** // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 1996. – № 1. – С. 49.

S U M M A R Y

This article is devoted to the study of historical aspect of the constitutional justice in the Republic of Belarus. It illustrates the Soviet experience of the Constitutional Court control in conditions of the state power monism. The author pays attention to some vague moments of modern constitutional control in the present situation. There is an analysis of different approaches to the mentioned problem proposed by different authors.

Поступила в редакцию 10.12.2004